

## A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Márcia Flávia Santini Picarelli<sup>(\*)</sup>

*Introdução. I. Aspectos gerais. II. Aspectos específicos. Conclusão.*

### *Introdução*

Indiscutivelmente era de se esperar uma proposta de reforma da previdência social depois da Carta Constitucional de 1988, pois foi um grande desafio, talvez maior do que o suportável para a sociedade brasileira, a criação de um Sistema de Seguridade Social. Não queremos dizer que o País não comporte uma política social desta espécie, não. O que queremos enfatizar é que, para tanto, teriam que ter sido esclarecidas, objetivamente, as entidades públicas e privadas e a sociedade civil, das dificuldades e do esforço coletivo que representava aquele passo dado em direção a um maior desenvolvimento social em período de instabilidade econômica, através dos meios de comunicação em geral, para que todos deste participassem com a sua cota correspondente, pois não há dúvida de que um sistema dessa natureza exige u'a maior colaboração de todos. E isso não foi feito naquela ocasião, quando do início de sua implantação, nem nos anos seguintes, seja através do Sistema Único de Saúde — SUS (Lei n. 8.080/90), da nova previdência social, agora melhor identificada como seguro social (Leis n. 8.212 e 8.213/91), e, por fim, da assistência social (Lei n. 8.742/93). Primeiramente houve o retardo do legislador em regulamentar a matéria contida nos arts. 194/204 da Constituição Federal (atraso este agravado, na época, pelo Chefe do Poder Executivo), descumprindo-se, assim, o prazo previsto no art. 59 do ADCT/88, seguido, simultaneamente, da guerra judiciária travada pelas empresas que se insurgiam contra as novas contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro, criadas para financiar o referido Sistema.

O seguro social (conhecido, mais comumente em nosso País, pela expressão previdência social), já se encontrava em situação crítica às vésperas da Constituição de 88: não contava com as dotações orçamentárias da União, que lhe eram devidas há longo tempo, comprometendo a sua luta contra o déficit crônico de caixa; assaltado pela fraude e pela

---

(\*) Mestre em Direito Público pela UnB; professora de Direito da FADI/CEUB; Procuradora do Trabalho da 10ª Região.

corrupção interna e externa do sistema; oprimido por u'a má gestão administrativa que, em razão da ingerência política, produzia o desvio de seus fins, e outras múltiplas causas. Ora, só com o acréscimo das despesas que o Sistema Único de Saúde — SUS traria, já tínhamos um fator preocupante pela frente, caso não pudesse contar com mais verbas orçamentárias.

Com tantas adversidades e com as dificuldades econômicas que o País atravessou e vem atravessando, era óbvio que mudanças seriam cogitadas nesse sentido, principalmente as que dizem respeito ao seguro social, eis que este requer recursos financeiros diretos e imediatos para atender às suas obrigações legais. Para o pagamento dos benefícios (prestações pecuniárias da previdência social) não podem faltar recursos, uma vez que se fundam em contribuições prévias, com direito subjetivo dos segurados em demandar junto ao Poder Judiciário o seu pagamento garantido por lei.

Alega o Governo Federal que o País não pode arcar, a curto prazo, com as despesas oriundas da previdência social sem fazer alguns ajustes normativos indispensáveis, ou seja, uma reforma profunda em sua estrutura. Todavia, sabemos, de antemão, que o modelo econômico adotado pelo atual Governo muito se aproxima das medidas proclamadas pelo neoliberalismo, tais como, privatização, desregulamentação, combate ao déficit público, luta acirrada contra a inflação, sob orientação do FMI, e alinhado, assim, ao chamado «consenso de Washington». Como bem nos esclarece *George Kopits*, chefe de divisão do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, «um sistema de seguridade social que proporcione proteção máxima a um custo mínimo em termos de recursos fiscais e de distorções de alocação ajudaria a amortecer o impacto adverso dos esforços de estabilização e reforma estrutural.<sup>1</sup>»

Como o nosso atual modelo de previdência social não prima pela democratização, racionalidade e boa gestão, eis que, no plano nacional, vigem vários regimes previdenciários, tais como os dos servidores públicos civis e militares da União, seguidos pelos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos magistrados e dos parlamentares do Congresso Nacional, e nele se encontram, além dos encargos fiscais, ainda outras despesas de natureza assistencial de sua responsabilidade (por exemplo, a renda mensal vitalícia e benefícios rurais), somadas à corrupção e inúmeras fraudes, fica evidente sua vulnerabilidade à idéia de mudança, que, por essa razão, não foi refutada de forma radical pelos técnicos e estudiosos da matéria. Ademais, os novos ares do mundo, em face da «crise», que desde 1970 atravessam as economias capitalistas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, são favoráveis a qualquer política que venha ensejar recuo do Estado na atividade econômica e social e novas formas de investimento. Por consequência, qualquer medida de proteção social estatal está ameaçada, pois não encontra fácil adesão nos meios político-econômicos adeptos do liberalismo.

#### I — Aspectos Gerais

A proposta do Governo de reforma no âmbito da previdência social é ampla, extrapolando as prestações contidas no Regime Geral instituído pela Lei n. 8.213, de 24/07/91. São inúmeras as questões nela elencadas relativas aos regimes retromencionados. Talvez seja pela visão universalizante que compreende a seguridade social que

nasceu o motivo que induziu o Governo a propor mudanças também nos regimes paralelos. Porém, como já vimos, é bem mais provável que sejam os encargos financeiros que estes regimes têm causado aos cofres públicos. A ordem é não emitir moeda, combater o déficit público, desafogando o Estado de certas obrigações financeiras e gerar novas oportunidades de investimento. Ademais, ao propor qualquer perda aos segurados da previdência social, o Poder Executivo tinha de dar uma satisfação sobre as vantagens e privilégios que alguns segmentos da sociedade brasileira ainda detêm neste campo, em face dos outros regimes, e, em sendo assim, não havia como não sugerir alterações nos mesmos.

Por outro lado, pensamos que, hoje, as questões relativas à disputa de recursos públicos é tão acirrada, que devem ser desnudadas em função de um controle maior exercido pela imprensa ouvida e falada.

Vejamos, portanto, em síntese, a referida proposta, subdividindo os aspectos em tela em gerais e específicos.

Diante da proposta de emenda constitucional de reforma da previdência social, destacam-se sobretudo as seguintes questões:

1) Proibição do acúmulo de aposentadorias

É mais do que acertada tal medida. Recentemente, o excelso Superior Tribunal Federal, interpretando a Constituição Federal, quando por ocasião do julgamento do RE n. 163204-6, estabeleceu que a *«acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição, art. 37, incisos XVI e XVII e art. 95, parágrafo único, inciso I.»* Fundamentou sua posição com o argumento de que, na vigência da Constituição de 1946, art. 185, que continha norma igual à que está inscrita no art. 37, inciso XVI, da CF/88, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era no sentido da impossibilidade da acumulação de proventos com vencimentos, salvo se os cargos de que decorrem essas remunerações fossem acumuláveis.

Está perfeita tal conclusão, fruto da melhor lógica jurídica. Ora, se na ativa a Lei Magna veda a acumulação de cargos, funções e empregos públicos, salvo as exceções expressas nas alíneas *a, b e c* daquele artigo, na inativa, com efeito, proíbe a acumulação de aposentadorias, salvo para aquelas hipóteses de acumulação na ativa, cuja compatibilidade de horários era possível.

Essa interpretação será também responsável pela proibição do recebimento de aposentadoria junto com remuneração de cargo, emprego ou função pública, o que significa que ficam fechadas as portas do serviço público para o servidor aposentado, que, se quiser trabalhar, terá de valer-se da atividade privada, sendo que esta, uma vez exercida sob qualquer condição, também não enseja o recebimento de uma nova aposentadoria.

Fica, pois, clara a intenção de não mais se custear duplas aposentadorias, salvo para aquelas hipóteses decorrentes de atividades permitidas em função do interesse público (magistério, conhecimento técnico-científico e prática da medicina).

## 2) Competência exclusiva da União para legislar sobre previdência social

Houve um grande equívoco do constituinte ao conceder competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre previdência social (art. 24, inciso XII/CF), pois o seguro social é uma modalidade de proteção mínima baseada na poupança coletiva que requer tratamento federal e alcance nacional, como, aliás, é visto nos países estrangeiros em geral. Não devem, portanto, os Estados e o Distrito Federal (ou, por que não incluir os Municípios), ter competência legislativa a respeito, porquanto isso compromete sua uniformização subjetiva e, conseqüentemente, sua democratização.

Tal medida vem, inclusive, afastar a possibilidade de os Estados, Distrito Federal e os Municípios criarem regimes previdenciários próprios para os seus parlamentares, como atualmente ocorre, de forma escandalosa, mediante benefícios pagos quase que totalmente subsidiados pelos cofres públicos.

Da mesma forma, tal entendimento convergirá para a extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas (atual IPC), porquanto injusto e ilegal, pois o parlamentar do Congresso Nacional já se acha protegido, mesmo antes da reforma, pelo Regime Geral de Previdência Social (Lei n. 8.213/91) ou pelo Plano de Seguridade Social dos servidores públicos civis ou militares federais, estaduais e municipais que integra, pois, ou ele é trabalhador celetista ou servidor público civil ou militar de qualquer unidade federativa, não se justificando uma previdência complementar, como é o IPC, sobreviver às custas principalmente das dotações repassadas pelo Tesouro Público, como é no presente. A sobrevivência de tal proteção caracteriza uma legislação em causa própria, contrária aos princípios da impessoalidade e da moralidade que regem a Administração Pública (art. 37, *caput*, CF).

## 3) Regime próprio de previdência para servidores públicos civis e militares

Não é de hoje a constatação de que os servidores públicos civis e militares são privilegiados por uma previdência melhor, graças às aposentadorias e pensões integrais confirmadas e aperfeiçoadas pela nova Carta Constitucional.

A intenção do proponente não é integrar os servidores em tela num sistema de seguridade social unificado nacionalmente. Pretende manter os respectivos regimes próprios, apenas com a observância das mesmas regras do INSS, porém com limites de benefícios diferentes. Nesse caso, os regimes dos servidores serão financiados com contribuições dos servidores ativos e inativos e pensionistas (conforme se pretende implantar também no INSS) e da respectiva entidade ou empregador estatal. Atualmente, os servidores públicos civis, desde a Emenda Constitucional n. 3, já vêm contribuindo para financiar suas aposentadorias e pensões, juntamente com a União.

O que se verifica, se pretende consolidar a idéia inerente a toda relação securitária, ou seja, a todo benefício concedido há de haver a respectiva fonte de custeio total, no caso, no mínimo bipartite, desonerando a União de responder exclusivamente pelo financiamento das aposentadorias de seus servidores. Entretanto, nesse caso, não de se garantir formas de controle eficazes para se fiscalizar a contribuição da União, na sua condição patronal.

Quanto ao tratamento diferenciado proposto, este decorre da grande dificuldade de romper essa desigualdade em se tratando de servidores públicos civis ou militares. Realmente a categoria tem características próprias, pois ao prestarem serviços ao Estado se despojam da idéia de trabalhar para aumentar a riqueza ou o lucro de alguém, mas, sim, trabalham em único e exclusivo interesse do Estado, ao qual se subordinam mediante estatuto legal, de natureza administrativa. Dentro de tal ótica, conclui-se que nunca será através da atividade pública que alguém poderá auferir riquezas para romper a sua condição social de dependente econômico, salvo se premiado paralelamente por alguma herança privada.

A Organização Internacional do Trabalho — OIT reconhece essa disparidade e assim a comenta, *in verbis*:

*«La protección social de los funcionarios en materia de vejez, invalidez y muerte es objeto en numerosos países de medidas especiales distintas de las que se aplican a los demás trabajadores. En efecto, los poderes públicos reservan por lo general un régimen de favor a las personas que consagran su vida profesional al servicio suyo. Más aún, en varios países en desarrollo los funcionarios constituyen la única categoría profesional que pueden percibir pensiones, mientras los demás trabajadores sólo pueden aspirar a acumular obligatoriamente un ahorro en un Fondo nacional de prevision o incluso carecen de toda protección en otros países.*

*En cierto sentido, los regímenes particulares establecidos por el Estado en su calidad de empleador para el personal a su servicio podrían considerarse regímenes profesionales como los demás. Pero a veces la realidad es muy distinta por numerosas razones. El derecho a las prestaciones de vejez, invalidez y supervenientes suele reconocerse con frecuencia como un elemento de las condiciones de servicio. Es frecuente que dichas prestaciones se paguen, al igual que los sueldos, con cargo a los fondos públicos, si bien hay casos en que los funcionarios abonan una contribución. Por lo general, estos no se hallan afiliados al régimen aplicable a los demás trabajadores, salvo en ciertos países en que existe un movimiento de solidaridad para instituir una protección universal y uniforme con cargo a la seguridad social, al menos a título de protección básica. (...)*

*En cualquier caso, en la mayoría de los países, los funcionarios o empleados públicos del Estado se hallan sujetos a un régimen especial instituido a su favor. Tal es el caso, en concreto, en los países siguientes: República Federal de Alemania, Austria, (...), Bélgica, (...), Canadá, Colombia, Chipre, (...), España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Grecia, India, Indonésia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, (...), Malasia, Marruecos, México, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suíza, (...).»<sup>2</sup>*

Como se vê, a começar pelos países mais desenvolvidos, a previdência social colima garantir para os inativos da atividade pública as mesmas condições de vida que gozavam

enquanto ativos, para tanto, preservando seus respectivos níveis de consumo, dada a peculiaridade de suas funções. Entretanto, o mesmo não acontecendo na atividade privada, o que constitui um retardo em direção à seguridade social.

#### 4) Correção e teto dos benefícios dos servidores públicos inativos

Por intermédio de lei complementar será definida a forma de correção dos benefícios dos servidores públicos inativos. Pretende o Governo desatrelá-los dos reajustes concedidos aos servidores ativos, garantia esta prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Por isso, tal matéria está a exigir, previamente, amplo debate a respeito, pois pode se tornar bastante perigosa ao interesse dos inativos, caso aprovada, uma vez que os coloca à própria sorte, ao sabor da conjuntura financeira do Estado, que se tem rendido aos objetivos de caixa do Tesouro Nacional, se forem concedidas majorações diferenciadas nas remunerações dos ativos.

Outra medida relativa a este tópico é o teto das aposentadorias. Pretende o projeto de emenda constitucional estabelecer, como teto para as aposentadorias dos servidores do Poder Judiciário, o salário de ministro do Supremo Tribunal Federal — STF, porquanto hoje não há limite para as mesmas.

Tal medida está consoante o estipulado no art. 37, incisos XI e XII, da Constituição da República, bastando para tanto se frisar expressamente sua extensão aos proventos.

#### 5) Transferência de recursos para financiamento do Sistema Único de Saúde — SUS e assistência social

Um dos aspectos mais importantes relativos ao orçamento da seguridade social diz respeito aos recursos fiscais das unidades federativas para financiar as áreas da saúde e assistência social que fazem parte da seguridade social (art. 194, *caput*, CF). A proposta pretende estabelecer, como condição para esta transferência pela União, a contrapartida de recursos fiscais dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, sob o fundamento de que não há, atualmente, exigência de contrapartida.

Mais uma vez observa-se a resistência em bem interpretar a Constituição Federal. Pela leitura do seu art. 195, *caput*, vê-se que «a seguridade social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios» e das demais contribuições sociais. Pela forma indireta entendam-se os recursos fiscais, oriundos dos tributos em geral. Da mesma forma, o § 1º do mesmo preceito constitucional ressalta que «as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.» A norma não pode ser mais clara; todavia, a Lei n. 8.212, de 24/07/91, que regulamentou o Plano de Custeio da Seguridade Social, nada mais fez do que repetir os mesmos termos do Texto Constitucional (art. 10), ou seja, não enfrentou a matéria em sua regulamentação.

Trata-se de questão delicada para a negociação que em nada, entretanto, fere a soberania dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O que se deve fazer, sem dúvida, é cumprir à risca a norma constitucional.

6) Participação de recursos públicos nos fundos de pensão

Com esse tópico pretende-se frisar que a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e empresas estatais em geral nos planos de previdência complementar não poderá ser superior à contribuição dos trabalhadores, a fim de se acabar com os abusos que caracterizam os principais fundos de pensão, nos quais as contribuições atuais das estatais estão, em média, quase o dobro da paga pelo trabalhador, onerando de forma escandalosa o erário, ou melhor, o contribuinte.

A proposta é altamente louvável, sobretudo se aprovada também aquela que estabelece para todos os fundos de pensão patrocinados por estatais a obrigação de reverem os benefícios concedidos, ajustando-os, financeiramente, às suas reservas técnicas, até a promulgação da emenda.

7) Benefícios assistenciais

Como último aspecto geral, cabe comentar sobre a intenção de se desvincular do piso dos benefícios previdenciários, que é de um salário mínimo (art. 201, § 5º/CF), o auxílio mensal ao deficiente físico e ao idoso, conforme o previsto no art. 203, inciso V, da Lei Magna.

Essa medida carece de justiça social, pois o salário mínimo dos inválidos e idosos que vem sendo pago até a data de hoje pela previdência social, a título da ex-renda mensal vitalícia, por força da Lei n. 6.179/74, uma vez que não foram assumidos pela assistência social, que está a aguardar regulamentação da Lei n. 8.742, de 07/12/93, conforme o disposto no art. 40, do referido texto legal, deve ser mantido em face de seu irrisório valor. Por conseguinte, deve a área da assistência social honrar a manutenção do pagamento de direito social tão relevante, como tem feito até agora a previdência ou seguro social e não «tirar o corpo fora», a partir do cumprimento de sua obrigação.

O salário mínimo, unificado nacionalmente, compreende o valor mínimo que deve ser pago a todo trabalhador para prover suas necessidades vitais básicas e as de sua família e, portanto, corresponde ao mínimo necessário para que alguém, junto aos seus, possa sobreviver.

Contudo, caso a questão das contribuições dos inativos da previdência social seja aprovada em razão dessa emenda (questão que veremos mais adiante), aí se justificaria um desconto equivalente para os inativos assistidos, pois não seria justo que estes fossem tratados diferentemente. Ademais, lembremo-nos de que o dito benefício ou prestação pecuniária tem natureza assistencial, custeada pelos cofres públicos, daí estar atrelada às possibilidades econômico-financeiras do País.

II — Aspectos específicos

1) Aposentadoria por tempo de serviço

A reforma da aposentadoria por tempo de serviço, seja em razão de sua extinção ou alteração, deve ser a questão mais polêmica e que mais encontra repercussão e resistência na sociedade, graças à ação das entidades sindicais e associações em geral, bem como das classes políticas.

Trata-se de uma modalidade de prestação pecuniária não fundada nos riscos sociais, conforme propugna a OIT, na Convenção Internacional n. 102/52, intitulada «Norma Mínima de Seguridade Social», não ratificada pelo Brasil.

Sempre nos perfilhamos à corrente doutrinária que entende não se tratar de um benefício securitário, uma vez que não cobre nenhum risco ou contingência social. Como bem destacou o especialista em previdência social, o honorável Celso Barroso Leite, embora a defenda como um mecanismo a mais para combater o desemprego, «(...) carece de sentido envolver a sociedade, que participa substancialmente do custeio da previdência social, na cobertura de situações em que a rigor o interesse individual predomina, como acontece na aposentadoria por tempo de serviço.»<sup>3</sup>

Os riscos sociais elencados pelo constituinte no texto da Carta Constitucional, em seu art. 201 e incisos, não inclui «tempo de serviço» e nem poderia fazê-lo, pois não se trata de risco ou contingência social. Possui mais a característica de prêmio obtido por alguém ter trabalhado por um certo número de anos. Como lembra o autor retrocitado, «ao que indica ela se inspira na previdência do funcionário público, onde o fato gerador normal é o tempo de serviço e a idade tem esse efeito apenas para a aposentadoria compulsória aos 70 anos.»<sup>4</sup>

Quem melhor oferece uma definição de risco social é Marly Cardone<sup>5</sup> que diz ser «acontecimento *incertus an* e/ou *incertus quando* que acarreta impossibilidade de ganho ou de trabalho, trazendo como consequência a necessidade de substituição da renda do trabalho. Exemplo de risco que acarreta impossibilidade de ganho, muito embora exista a possibilidade de trabalho, é o desemprego. Risco que traz impossibilidade de trabalho é a doença, o acidente etc.» E por contingência social, define a mesma autora ser «toda ocorrência que tolhe ou limita a capacidade de trabalho ou de ganho de uma pessoa ou que acarreta um aumento de despesas, suscetível de desequilibrar o orçamento doméstico. São as consequências desses eventos que a previdência social, modernamente, procura cobrir.»

Por outro lado, a comissão de especialistas em seguridade social da OIT classifica as contingências sociais da seguinte maneira: a) *físicas*: doença, velhice, invalidez, maternidade e morte; b) *econômicas*: desemprego; c) *sociais*: carga econômica por família numerosa. Mas a classificação mais notável é a de Aznar, aprovada por Pérez Botija e Pérez Leñero, citada por Martínez Vivot em sua obra: a) *biológicas* (maternidade, invalidez, velhice ou morte); b) *patológicas*: (doença, invalidez e acidente de trabalho); c) *econômico-sociais* (desemprego e encargos familiares). E esclarece o autor, «*las biológicas deben alcanzar necesariamente a todos los hombres por el solo hecho de ser vivientes. Las patológicas pueden o no alcanzarles, originando consecuencias no siempre permanentes. Las económico-sociales, que entiende pueden ser ampliadas, son en general circunstanciales.*»<sup>6</sup>

Conforme demonstramos, o pressuposto para que haja a cobertura pelo seguro ou previdência social é a existência prévia de risco ou contingência social abatendo-se sobre a pessoa do segurado. Este entendimento confirma o conceito de seguro social dado por Almansa Pastor: «*Los seguros sociales son seguros obligatorios, de origen legal,*



*gestionados por entes públicos y dirigidos específicamente a proteger necesidades sociales derivadas de riesgos que afectan a individuos determinados legalmente.»<sup>7</sup>*

Por essa razão teórica, sempre fomos contrários a essa aposentadoria. Originariamente, surgiu quando da criação da primeira caixa de seguros, a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, instituída pelo Decreto Legislativo n. 4.682, de 24/01/23, de autoria do Deputado paulista de Jundiaí, de nome Eloy Chaves, razão pela qual ficou conhecida esta lei como marco da previdência social brasileira. No texto do citado Decreto constava, dentre os benefícios, a chamada aposentadoria ordinária, que seria paga com valor integral a todo empregado ou operário que tivesse prestado, pelo menos, 30 anos de serviço na empresa e tivesse 50 anos de idade (art. 12, alínea a), ou com 25% de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 anos de serviço, tivesse menos de 50 anos de idade (alínea b), ou com tantos trinta avos quantos forem os anos de serviço até o máximo de trinta, ao empregado ou operário que, tendo 60 ou mais anos de idade, tivesse prestado 25 ou mais, até 30 anos de serviço.

Como se vê, a Lei Eloy Chaves atrelou o direito à aposentadoria ordinária ao tempo de serviço, até que um ulterior decreto, que a regulamentou, desdobrou-a em duas: aposentadoria por velhice e aposentadoria por tempo de serviço. E, assim, integrou-se à nossa cultura.

A proposta do Governo é a de reformar a aposentadoria por tempo de serviço no sentido de se preencher dois requisitos para a sua concessão, isto é, ter o segurado ou o servidor no mínimo 55 anos de idade e 35 a 40 anos de contribuição. Criadas essas exigências estar-se-ia sanando o sistema, que até aqui vem jogando para a inatividade indivíduos ainda com plena capacidade de trabalho. É, como extensão desse entendimento, estar-se-ia, outrossim, extinguindo a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, criada pelo art. 202, § 1º, da Constituição Federal.

## 2) Fim da diferença de idade entre homem e mulher

Como segundo aspecto específico sobre a matéria previdenciária, propõe o projeto de emenda o fim da diferença de idade entre homem e mulher e trabalhador urbano e rural (art. 202, inciso I/CF).

Ambas as medidas são discutíveis, pois é dominante em todos os países esse tratamento diferenciado entre o homem e a mulher, dada a carga de responsabilidades familiares que a segunda acumula na ativa em função dos encargos domésticos e gestação. Assim sendo, em respeito ao princípio isonômico que norteia o legislador, pensamos não ser justo neste particular a equiparação por sexo. Já quanto ao trabalhador rural em relação ao urbano, por não haver exemplos comuns no direito comparado, pensamos ser impertinente sua oposição.

## 3) Financiamento da seguridade social e do seguro social

A nova redação que se pretende dar sobre o financiamento da seguridade social e do seguro social busca definir melhor as contribuições que devem incidir sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, bem como sobre o faturamento e lucro da empresa e rendimentos do trabalhador, e agora também do segurado, inclusive aposentado e pensionista. Busca-se com isso resgatar

perdas sofridas por interpretações literais da Carta Constitucional (art. 195, inciso I) c.c. o art. 3º da Lei n. 7.787/89 e art. 22, inciso I, da Lei n. 8.212/91, feitas pelo excelso STF, no caso das contribuições dos empresários, trabalhadores avulsos e autônomos.

Quanto à contribuição dos inativos, sabemos que já houve época em que se previa essa participação, por exemplo, quando da publicação do Decreto-Lei n. 1.910, de 29/12/81, que, segundo Mozart Victor Russomano, em seu livro *Curso de Previdência Social* (Forense, 1988, pág. 148), «se tornou um dos documentos mais polêmicos da história da Previdência Social brasileira». A razão é muito simples, presume-se que o inativo encontra-se em estado de necessidade ante o risco social, merecendo, por consequência, ser sustentado pela geração de trabalhadores que lhe antecede, tal como ele o fez, anteriormente, quando ativo, pela geração que lhe sucedeu, todos envolvidos pelo princípio basilar da solidariedade social sob o qual se funda tanto o seguro quanto a seguridade social.

Por conseguinte, podendo ser evitada tal medida, seria mais conveniente.

#### 4) Entidades beneficentes

Por fim, pretende-se atacar algo bastante relevante para o custeio da seguridade social, que é o fim da isenção dada às entidades beneficentes de assistência social no recolhimento da contribuição social incidente sobre a folha dos salários da empresa (art. 55 da Lei n. 8.212/91). Passado mais recente inteirou-nos sobre a real finalidade de muitas dessas entidades, conforme apurado na ex-CPI do Orçamento. A fiscalização do Governo já comprovou que muitas delas têm atividades lucrativas. Mesmo que isso não seja predominante, é conveniente e mais adequado o pagamento da referida contribuição por essas entidades ante a sua condição de empregadora.

#### Conclusão

Várias outras questões poderiam ser abordadas neste estudo, as quais estão sendo objeto de mudanças legislativas na previdência social. Porém, como nos ativemos à reforma da seguridade e do seguro social a nível da Constituição, nos restringimos apenas a essas ponderações.

Todavia, pensamos ser oportuno colocar, aqui, que dentre as inúmeras necessidades pelas quais passa o Sistema, talvez a mais importante seja a definição clara do orçamento da seguridade social. Para o pagamento dos benefícios securitários, cuja relação risco/benefício é direta, a experiência indica que as contribuições incidentes sobre a folha de salários das empresas e dos trabalhadores é suficiente, desde que restrita a sua obrigação tão-só a esse pagamento, mas fica a desejar a definição da destinação das contribuições sociais sobre o faturamento e lucro das empresas, pois estas deveriam ser canalizadas para financiar as áreas da saúde e da assistência social e não para cobrir déficits orçamentários do Tesouro Público (MP n. 935/95).

Outra questão é o serviço de fiscalização do Sistema, que precisa estar aparelhado para atuar com eficiência no combate à sonegação, às fraudes e à corrupção a ele inerentes. Lembremo-nos que o orçamento da seguridade social é o segundo do País, merecendo ser tratado com seriedade e autonomia pelos seus órgãos gestores. Tomando essas

precauções, podemos dispor, pela seguridade social, de uma arma eficaz no combate da erradicação da pobreza e da marginalização que caracterizam nosso País, com vistas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme objetiva nossa Constituição Federal em seu art. 3º, incisos I e III. Oxalá, possa a seguridade social contribuir para compensar os efeitos mais cruéis da concentração de renda e desigualdades sociais que mancham o nome do Brasil.

- 
- (1) George Kopits, in «Reforma dos sistemas de seguridade social», *Revista Finanças e Desenvolvimento*, junho 1993, pág. 21.
  - (2) Extraído de «La Seguridad Social, incluida la protección social de los empleados públicos relacionada con la compensación por invalidez, la jubilación y las rentas a los supervenientes», pág. 3, da *Comisión Paritaria del Servicio Público*, Cuarta Reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.
  - (3) Celso Barroso Leite, in «Aposentadoria por Tempo de Serviço e Desemprego», *Revista de Previdência Social*, LTr, novembro, 1993, n. 156, pág. 888.
  - (4) *Idem*, pág. 885.
  - (5) Marly Cardone, in *dicionário de Direito Previdencial*, LTr, 2ª ed., 1989, págs. 127 e 55.
  - (6) Julio Martínez Vivot, in *Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, pág. 478.
  - (7) Jose Manuel Almansa Pastor, in *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Tecnos, Madrid, 1977, pág. 67.